

### บทที่ 3

#### การปกครองตำบล และหมู่บ้าน

ในบทนี้จะกล่าวถึงความเป็นมาของการปกครองตำบลและหมู่บ้าน และการปกครองตำบลและหมู่บ้านในปัจจุบัน รวมทั้งการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

#### ความเป็นมาของการปกครองตำบลและหมู่บ้าน

สภาพสังคมไทยนั้นแตกต่างกับสภาพสังคมของประเทศทางตะวันตก ทั้งในด้านพื้นฐานของการอบรม และในด้านความเชื่อ และขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมที่สืบทอดต่อเนื่องกันมา ความแตกต่างดังกล่าว ส่งผลให้การจัดการปกครองของแต่ละสังคมหรือประเทศแตกต่างกันไป ประเทศไทย สังคมในชนบทแต่เดิมนั้นมีลักษณะ เป็นสังคมที่ประชาชนอาศัยกันเป็นกลุ่ม ในแต่ละกลุ่มก็มีหัวหน้าที่เป็นผู้ปกครองคอยดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในกลุ่มอย่างใกล้ชิด ต่อมาเมื่อประชาชนเพิ่มจำนวนขึ้น ปัญหาต่าง ๆ ก็มากขึ้น ความเป็นอยู่ของประชาชนก็เปลี่ยนแปลง ทำให้อยู่ร่วมกันเป็นหลักแหล่ง เป็นชุมชนมากขึ้น มีอาณาเขตแน่นอน และมีแบบแผนการจัดการปกครองอย่างเป็นทางการยิ่งขึ้น

การปกครองตำบลและหมู่บ้านได้มีวิวัฒนาการมาช้านานแล้ว โดยเริ่มปรากฏเป็นหลักฐานมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน สามารถแบ่งออกเป็นยุคหรือสมัยได้ ดังนี้

#### 1. การปกครองตำบลและหมู่บ้านก่อนสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

1.1 การปกครองตำบลและหมู่บ้านสมัยกรุงสุโขทัย มีการปกครองแบ่งออกเป็นเมืองเอก เมืองโท ตรี จัตวา ซึ่งแต่ละเมืองมีการปกครองย่อยลงไปอีก คือ



แขวง เป็นหน่วยการปกครองที่รองลงมาจากเมือง มีเขต  
การปกครองคนประมาณหนึ่งหมื่นหลังคาเรือน มีนายแขวงเป็นผู้ปกครองรับผิดชอบ  
ขึ้นตรงต่อเจ้าเมือง

แคว้น เป็นหน่วยการปกครองขนาดเล็กกว่าแขวง มีเขตการ  
ปกครองคนประมาณหนึ่งพันหลังคาเรือน มีนายแคว้นเป็นผู้ปกครองรับผิดชอบขึ้น  
ตรงต่อนายแขวง

บ้าน เป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุด มีเขตการปกครองคน  
ประมาณหนึ่งร้อยหลังคาเรือน มีนายบ้านเป็นผู้ปกครองรับผิดชอบขึ้นตรงต่อนายแคว้น

การจัดระเบียบการปกครองในสมัยสุโขทัยนั้น เป็นลักษณะการปกครอง  
แบบบิดากับบุตร หรือพุด่างาย ๆ เหมือนกับพ่อปกครองลูก โดยคิดว่าพ่อนั้นปกครอง  
ลูกหรือครัวเรือน หลายครัวเรือน หลายครัวเรือนรวมกันเป็นหมู่บ้าน อยู่ในความ  
ปกครองของพ่อบ้าน ผู้อยู่ในปกครอง เรียกว่า "ลูกบ้าน" หลาย ๆ หมู่บ้านรวม  
กันเป็นเมืองอยู่ในการปกครองของ "พ่อเมือง" หลาย ๆ เมืองรวมกันเป็นประ-  
เทศอยู่ในการปกครองเรียกว่า "พ่อขุน" หรือพระเจ้าแผ่นดินข้าราชการในตา-  
แหน่งอื่น ๆ เรียกว่า "ลูกขุน" คติการปกครองถือว่าเป็นการปกครองของไทยแท้

1.2 การปกครองตำบลและหมู่บ้านสมัยกรุงศรีอยุธยา มีการจัด  
ระเบียบการปกครองประเทศเป็นปลีกย่อยออกไปอีกคือ การจัดระเบียบการปกครอง  
ภายในหัวเมืองหนึ่ง ๆ ทั้งหัวเมืองชั้นนอกและหัวเมืองชั้นในที่เรียกว่า ระเบียบ  
การปกครองท้องที่ โดยแบ่งหัวเมืองชั้นนอกออกเป็นแขวง แขวงแบ่งออกเป็น  
ตำบล และตำบลแบ่งออกเป็นบ้าน ซึ่งเป็นที่รวมของหลาย ๆ ครัวเรือน แต่มิได้  
กำหนดจำนวนบ้านไว้เหมือนสมัยน่านเจ้า ในแต่ละหน่วยการปกครองก็มีผู้ปกครอง  
เป็นสัดส่วนโดยเฉพาะ กล่าวคือ บ้าน ก็มีผู้เฒ่าบ้านซึ่งเจ้าเมืองตั้งให้เป็นหัวหน้า  
หลายบ้านรวมกันเข้าเป็นตำบล ก็มีกำนันเป็นหัวหน้า บกติกำนันมักจะได้รับบรรดาศักดิ์เป็น "พัน" และหลายตำบลรวมกันเป็นแขวง มีหมื่นแขวงเป็นผู้ปกครอง

2. การปกครองตำบลและหมู่บ้านสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ได้ยึดรูปแบบ  
การปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นหลัก ในการบริหารประเทศเป็นต้นมาจนถึง  
กรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด จนถึงสมัยพระบาท  
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการปฏิรูปการปกครองเสียใหม่ โดยยก

เลิกระบบการปกครองที่เรียกว่า กินเมือง มาเป็นการปกครองในรูปแบบพล จังหวัด อาเภอ ตำบล และหมู่บ้าน

การแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น เป็นการปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดินของ ไทยครั้งแรกและครั้งสำคัญที่สุด โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองระดับ ตำบลและหมู่บ้าน พระองค์ทรงดำเนินการอย่างสุขุมรอบคอบ มีการวางแผนและการปฏิบัติเป็นขั้นตอน รวมทั้งมีการรวบรวมข้อมูลมาพิจารณาศึกษาวิเคราะห์อย่าง กว้างขวาง กล่าวคือ ได้มีการทดลองตั้งผู้หมู่บ้านและกำนันขึ้นปกครองตำบลและ หมู่บ้านที่อาเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในปี พ.ศ. 2435 เริ่มด้วย การจัดทำบัญชีสามะนครไว้ก่อน แล้วจึงจัดตั้งเป็นหมู่บ้าน ตำบลขึ้น หลังจากนั้น ก็มีการจัดตั้งผู้หมู่บ้านและกำนันต่อไป วิธีจัดตั้งผู้หมู่บ้านได้รวบรวมบ้านที่อยู่ใกล้ เคียงกันประมาณ 10 บ้าน รวมเป็นหมู่บ้านหนึ่ง ให้เจ้าบ้านเหล่านั้นเลือกผู้ที่ตน เห็นว่ามีความเหมาะสมขึ้นมาเป็นผู้หมู่บ้าน และผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดจะได้ เป็นผู้หมู่บ้าน สำหรับการเลือกกำนันให้ประชุมผู้หมู่บ้านทั้งหมดที่ศาลากลางเปรียญ นิมนต์พระสงฆ์และประชาชนมาเป็นสักขีพยาน ให้ผู้หมู่บ้านเหล่านั้นเลือกกันเอง ขึ้นมาเป็นกำนัน 1 คน ผลการทดลองปรับปรุงการปกครองในรูปแบบหมู่บ้าน ตำบลที่ แขวงบางปะอินในครั้งนั้น สามารถจัดตั้งตำบลได้ 33 ตำบล และเลือกตั้งกำนัน ได้ 33 คน ซึ่งการจัดการปกครองหมู่บ้านและตำบลใหม่นี้มีลักษณะแตกต่างจาก เดิมหลายประการ คือ ให้ราษฎรพิจารณาเลือกผู้หมู่บ้านเองแทนการแต่งตั้งโดย เจ้าเมืองดังแต่ก่อน สำหรับการบังคับบัญชาที่กำหนดให้ผู้หมู่บ้านมีหน้าที่ในการ รักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ การป้องกันการโจรกรรมและผู้ร้าย และได้ กำหนดให้มีผลประโยชน์ตอบแทนบ้าง เช่น สินลค่านา ภาษีไม้ฟ้ ค่าเหยียบย่ำที่ นาราชฎร เป็นต้น ความมุ่งหมายในการปกครองหมู่บ้านและตำบลลักษณะดังกล่าว ก็เพื่อให้ผู้หมู่บ้านซึ่งราษฎรเลือกขึ้นมา ได้ดูแลดำเนินงานของหมู่บ้านให้เป็นไป โดยเรียบร้อย เป็นหูเป็นตาให้แก่ทางราชการที่จะช่วยสอดส่องดูแลทุกข์สุขของ ราษฎรทั่วไป ตลอดจนช่วยเร่งรัดจัดเก็บภาษีอากรผลประโยชน์ของแผ่นดินซึ่ง สมควรได้จากราษฎรโดยธรรม

เมื่อปรากฏว่า การจัดตั้งตำบล หมู่บ้าน ในครั้งนั้นประสบผลสำเร็จ ด้วยดี พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงวางแผนที่จะจัดการปกครองแบบเดียวกันนั้นขึ้นในหัวเมืองอื่น ๆ ทรงส่งคนไปศึกษาแบบแผนจากประเทศใกล้เคียง ได้แก่ พม่า มลายู ซึ่งในสมัยนั้นอังกฤษได้เข้ามาปกครองและจัดรูปการปกครองท้องที่ให้แก่ประเทศทั้งสองนั้นแล้ว หลังจากนั้นพระองค์ทรงตัดสินพระทัยปรับปรุงการปกครองตำบล หมู่บ้าน ขยายออกไปทั่วประเทศให้เป็นระเบียบแบบแผนเดียวกันอย่างเป็นทางการขึ้น เป็นส่วนหนึ่งของการปกครองประเทศ โดยเรียกการปกครองระดับตำบล หมู่บ้านว่า การปกครองท้องที่ และได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยประกาศใช้บังคับ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2440 (ร.ศ.116) และต่อมาอีก 17 ปี คือ ในปี พ.ศ.2457 อันเป็นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 จึงได้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ขึ้นใหม่ ใช้แทนฉบับที่ยกเลิกไป และถือเป็นหลักในการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน สืบต่อมาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 9 ครั้งก็ตาม ก็เป็นเพียงการแก้ไขปรับปรุงข้อความในกฎหมายให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของบ้านเมือง แต่สาระสำคัญของการปกครอง ตำบล หมู่บ้าน มิได้เปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด

### การปกครองตำบล และหมู่บ้านในปัจจุบัน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ได้วางระเบียบการปกครองตำบลและหมู่บ้าน บังคับใช้มาจนถึงปัจจุบันนี้ มีดังนี้

#### 1. การปกครองตำบล

1.1 การจัดตั้งตำบล ตำบลเป็นหน่วยการปกครองระดับรองจากอำเภอ และกิ่งอำเภอ ซึ่งประกอบด้วยหมู่บ้านหลายหมู่บ้านรวมกัน การจัดตั้งตำบลจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรี ดังนี้

1.1.1 หลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 29 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การจัดตั้งตำบลไว้ดังนี้

- 1) ตำบลหนึ่งประกอบด้วยหมู่บ้านหลายหมู่บ้านรวมกัน โดยมีจำนวนหมู่บ้านประมาณ 20 หมู่บ้าน
- 2) ให้จัดทำเครื่องหมายเขตตำบลไว้ให้ชัดเจน โดยถือตามแนวลาห้วย คลอง บึง บาง หรือสิ่งใดเป็นสำคัญ
- 3) ถ้าไม่มีแนวเขตตามข้อ 2) ก็ให้จัดทำหลักปักหมายเขตไว้ทุกด้านเป็นสำคัญ

1.1.2 หลักเกณฑ์การจัดตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2526 เห็นชอบหลักเกณฑ์การจัดตั้งตำบล ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ ดังนี้

- 1) การจัดตั้งหมู่บ้าน หรือตำบลใหม่ ควรกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน โดยควรมองถึงปัญหาในระยะยาว และมองไปข้างหน้า โดยคำนึงถึงความพร้อมในด้านต่าง ๆ ความสะดวกในการปกครอง รายได้ของชุมชน จำนวนพลเมือง การให้บริการสาธารณสุข ภูมิภาค ไม่ควรถือเอาการเพิ่มของจำนวนพลเมืองแต่เพียงอย่างเดียว ถ้าท้องที่ใดพลเมืองมาก มีรายได้พอเลี้ยงตัวเอง ก็ควรจัดท้องที่นั้นเป็นองค์การปกครองตนเองในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง หรืออาจตั้งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเพิ่มขึ้น เพื่อช่วยรับผิดชอบดูแลท้องที่นั้น ๆ โดยไม่ควรแยกตั้งเป็นหมู่บ้าน หรือตำบล ขึ้นใหม่
- 2) หลักเกณฑ์การจัดตั้งตำบล จะต้องมีความพร้อมพลเมือง ตั้งแต่ 3,200 คนขึ้นไป มีหมู่บ้านตั้งแต่ 8 หมู่บ้านขึ้นไป ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอที่จะจัดตั้งเป็นตำบลขึ้นใหม่
- 3) ข้อยกเว้นสำหรับการพิจารณาจัดตั้งตำบลขึ้นใหม่ คณะกรรมการอาจพิจารณาให้จัดตั้งขึ้นได้เป็นกรณีพิเศษ นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นสภาพท้องที่ชายแดนที่มี หรืออาจมีปัญหาทางการเมือง หรือเป็นสภาพท้องที่ป่าเขาหรือทุรกันดาร โดยการจัดตั้งตำบลขึ้นใหม่ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ให้นายอำเภอรายงานชี้แจงเหตุผลไปยังจังหวัดเพื่อพิจารณาโดยจัดทาบ้นที่ที่กำหนดเขตของตำบล เส้น

กันเขต และให้จัดทำบัญชีรายละเอียดแสดงสถิติต่าง ๆ ของตำบลที่จะขอตั้งใหม่ และของตำบลที่เหลืออยู่ กับจัดทำแผนที่ของอำเภอขึ้น

1.2 ผู้บริหารงานระดับตำบล ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 29 ทวิ ๑ ได้บัญญัติให้ในตำบลหนึ่งให้มีกำนันคนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบลนั้น และให้มีคณะกรรมการตำบล คณะหนึ่ง มีหน้าที่เสนอข้อแนะนำ และให้คำปรึกษาต่อกำนันเกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน

ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้จัดระเบียบบริหารตำบลในรูปของสภาตำบลโดยให้สภาตำบลปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่กำหนดไว้สำหรับคณะกรรมการตำบลด้วย ดังนั้น ผู้บริหารงานระดับตำบลอาจแยกตามลักษณะงานได้ดังนี้

1.2.1 ผู้ปกครองตำบล ประกอบด้วย กำนัน และแพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ซึ่งมีหน้าที่คอยช่วยเหลือการปฏิบัติงานของกำนันตามที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ไว้

#### 1.2.2 สภาตำบลและคณะกรรมการตำบล

1.3 การเลือกกำนัน พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 32 บัญญัติว่า "ถ้าตำแหน่งกำนันว่างลงให้เลือกกำนันขึ้นใหม่ภายในกำหนดหกสิบวัน นับแต่วันที่นายอำเภอได้ทราบการว่างนั้น การเลือกกำนันให้น้ำความในมาตรา 30 มาใช้บังคับ" โดยมาตรา 30 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การเลือกกำนันไว้ว่า ให้นายอำเภอจัดให้มีการเลือกกำนัน โดยรับสมัครจากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นแล้วให้ราษฎรในตำบลนั้นเป็นผู้เลือกกำนัน เมื่อเลือกกำนันได้แล้วให้นายอำเภอรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน ในกรณีที่ได้รับเลือกมีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้จับสลาก

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนปฏิบัติการเลือกกำนันได้กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกกำนัน พ.ศ. 2524

1.4 คุณสมบัติของกำนัน เนื่องจากในการเลือกผู้ที่จะเป็นกำนันนั้น เลือกจากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นที่มาสมัครรับเลือกตั้งนั้น คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัคร

รับเลือกต้องมีคุณสมบัติ เช่นเดียวกับกับผู้นำหมู่บ้าน แตกต่างกันเพียงประการเดียว เท่านั้นก็คือ ผู้ที่จะเป็นกำนันนั้นต้องเลือกจากผู้นำหมู่บ้านในตำบลนั้นที่มาสมัครรับเลือก

1.5 อำนาจหน้าที่ของกำนัน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของกำนันไว้ ดังต่อไปนี้

1.5.1 กำนันมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบล นั้น (มาตรา 29 ทวิ)

1.5.2 กำนันมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย ดังนี้

1) ตรวจตรารักษาความปกติเรียบร้อยในตำบล (มาตรา 34)

2) นอกจากอำนาจหน้าที่ที่กล่าวโดยเฉพาะ ให้เป็น อำนาจหน้าที่ของกำนัน ให้กำนันมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้นำหมู่บ้านด้วย (มาตรา 34 ทวิ)

1.5.3 กำนันมีหน้าที่และอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา ตาม มาตรา 35 ซึ่งได้บัญญัติไว้ดังนี้

1) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลของตน ต้องแจ้งความต่อกรมการอำเภอให้ทราบ

2) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อกำนันในตำบลนั้นให้ ทราบ

3) เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าเป็นผู้ที่ได้กระทำผิดกฎหมายก็ดี ให้จับผู้นั้นไว้ และรีบนำส่ง ต่อกรมการอำเภอ

4) ถ้ามีหมาย หรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการ ให้ จับผู้ใดในตำบลนั้นเป็นหน้าที่ของกำนันที่จะจับผู้นั้น แล้วรีบส่งกรมการอำเภอตาม สมควร

5) เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้น หรือ ำห้ยึด กำนันต้องจัดการให้เป็นไปตามกฎหมาย

6) ถ้ามีผู้มาขออายัดตัวคนหรือสิ่งของกิติ หรือผู้ต้อง  
 ัจรกรรม จะทำหมายตราสินหรือมีผู้มาขอทำชั้นสูตรขาดแคลกิติ ทั้งนี้ให้กำนัน  
 สืบสวนฟังข้อความ แล้วรับหน้าตัวผู้ขอและผู้ต้องอายัดและทรัพย์สินของบรรดาที่จะ  
 พาไปด้วยนั้น ไปยังกรมการอาเภอ ถ้าสิ่งของอย่างใดจะพาไปไม่ได้ ก็ให้กำนัน  
 ชั้นสูตรให้รู้เห็น แล้วนำความไปแจ้งต่อกรมการอาเภอในขณะนั้น

1.5.4 ถ้ากำนันรู้เห็นเหตุทุกข์ร้อนของประชาชน หรือการ  
 แปลกประหลาดเกิดขึ้นในตำบล ต้องรับรายงานต่อกรมการอาเภอให้ทราบ

1.5.5 ถ้าเกิดจลาจลกิติ ฆ่ากันตาย ชิงทรัพย์กิติ ปล้นทรัพย์  
 กิติ ฆาโหม้กิติ หรือเหตุร้ายสำคัญอย่างใด ๆ ในตำบลของตน หรือในตำบลที่ใกล้  
 เคียงอันสมควรจะช่วยได้กิติ หรือมีผู้ร้ายแต่ที่อื่น ๆ มามั่วสุมในตำบลนั้นกิติ หรือมี  
 เหตุควรสงสัยว่าลูกบ้านในตำบลนั้น บางคนจะเกี่ยวข้องเป็นโจรผู้ร้ายกิติ เป็น  
 หน้าที่ของกำนันจะต้อง เรียกผู้ใหญบ้านและลูกบ้านในตำบลออกช่วยต่อสู้ติดตามจับผู้  
 ร้ายหรือติดตามเอาของกลางคืนหรือดับไฟ หรือช่วยอย่างอื่นตามควรแก่การรอดย  
 เต็มกำลัง

1.5.6 ให้กำนันดูแลคนเดินทาง ซึ่งไม่มีเหตุควรสงสัยว่าจะ  
 เป็นผู้ร้ายให้ได้มีที่พักตามควร

1.5.7 ถ้าผู้เดินทางด้วยราชการจะต้องการคนนำทาง หรือ  
 ขาดแคลนพาหนะ เสบียงอาหารลงในระหว่างทาง และจะร้องขอต่อกำนันให้ช่วย  
 สงเคราะห์ กำนันต้องช่วยจัดหาให้ตามที่ทำได้ ถ้าหากว่าการที่จะช่วยเหลือนั้น  
 จะต้องออกราคาค่าจ้างเพียงใด ให้กำนันเรียกเอาแก่ผู้เดินทางนั้น

1.5.8 กำนันต้องตรวจจัดการรักษาสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประ-  
 ษยชนอันอยู่ในตำบลนั้น เช่น สระน้ำ ศาลาอาศัย ที่เลี้ยงบศุสัตว์ เป็นต้น

1.5.9 กำนันต้องรักษาบัญชีสามะเรนคร้ว และทะเบียนบัญชีของ  
 รัฐบาลในตำบลนั้น และคอยแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องตรงกับบัญชีของผู้ใหญบ้าน

1.5.10 กำนันต้องทำบัญชีสิ่งของ ซึ่งต้องเสียภาษีอากรใน  
 แขวงนั้น ยื่นต่อกรมการอาเภอ และนำราษฎรไปเสียภาษีอากรตามพระราชบัญญัติ  
 ภาษีอากร



1.5.11 กำนันกระทำการตามหน้าที่จะเรียกผู้ใดมาหรือให้ช่วยก็ได้

นอกจากอำนาจหน้าที่ของกำนันตามที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 อันเป็นกฎหมายหลัก ก็ยังมีกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับอื่น ๆ อีกหลายฉบับ ที่กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของกำนัน เช่น พ.ร.บ.สุขาภิบาล พ.ศ.2495 พ.ร.บ.ทะเบียนราษฎร พ.ศ.2535 เป็นต้น ซึ่งสรุปแล้วอาจแบ่งอำนาจหน้าที่ของกำนันออกเป็นหัวข้อใหญ่ ๆ ได้ ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ปกครองดูแลทุกข์สุขของราษฎรโดยทั่วไป อำนาจนี้เป็นเรื่องที่กำหนดไว้อย่างกว้างขวาง โดยกำหนดให้กำนันเป็นผู้ดูแลความเรียบร้อย สุขสบายของประชาชนในตำบล ตลอดจนแนะนำตักเตือนให้ประชาชนในตำบลปฏิบัติตามกฎหมายหรือนโยบายของรัฐบาล

(2) อำนาจหน้าที่ในทางอาญา แม้ว่าระเบียบปฏิบัติของส่วนกลางจะมอบหมายอำนาจการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาให้เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ของกรมการปกครองรับผิดชอบ แต่กำนันก็ยังคงเกี่ยวข้องรับผิดชอบเกี่ยวกับความผิดอาญาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในตำบลอยู่เสมอ

(3) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียนต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับทะเบียนราษฎรว่าด้วยคน เกิด ตาย ย้ายตำบล หรือสถานที่อยู่ ทะเบียนสัตว์พาหนะต่าง ๆ

(4) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาและบำรุงสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์ เช่น สะพาน ถนน แหล่งน้ำที่ชักกันในตำบล

(5) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร หน้าที่ส่วนใหญ่เป็นการช่วยเร่งรัดการเสียภาษี นอกจากนั้นในทางปฏิบัติยังทำหน้าที่เป็นผู้รับเงินภาษีจากราษฎรในตำบลหมู่บ้าน มาเสียให้ที่ว่าการอำเภอ แทนที่ราษฎรจะต้องเดินทางมาเสียภาษีเอง

(6) อำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน คือ กำนันจะต้องทำหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านที่ตนเป็นกำนันอยู่ด้วย

(7) อำนาจหน้าที่เป็นหัวหน้ารับผิดชอบดูแลการปฏิบัติของคณะกรรมการตำบล ซึ่งกำนันนอกจากจะเป็นประธานกรรมการตำบลโดยตำแหน่งแล้ว

ยังต้องทำหน้าที่เป็นประธานสภาตำบลและกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และกรรมการสุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495

## 2. การปกครองหมู่บ้าน

2.1 การจัดตั้งหมู่บ้าน "หมู่บ้าน" เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เล็กที่สุด หมู่บ้านที่ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นหมู่บ้านตามกฎหมายจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ มีประชากรมากพอสมควร มีพื้นที่และเขตบริเวณที่แน่นอน และมีการปกครองในระดับหมู่บ้าน อันได้แก่ ผู้นำหมู่บ้าน ผู้ช่วยผู้นำหมู่บ้าน และคณะกรรมการหมู่บ้านตามกฎหมาย การจัดตั้งหมู่บ้านจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรี ดังนี้

2.1.1 หลักเกณฑ์การจัดตั้งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 8 ได้บัญญัติแนวทางจัดตั้งหมู่บ้าน ระบุกำหนดหลักเกณฑ์อย่างกว้าง ๆ ไว้ว่า

"บ้านหลายบ้านอยู่ในท้องที่อันหนึ่ง ซึ่งควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกันให้เป็นหมู่บ้านหนึ่ง ลักษณะที่กำหนดหมู่บ้านตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำถือความสะดวกแก่การปกครองเป็นประมาณ คือ

ข้อ 1 ถ้าเป็นที่มีคนอยู่รวมกันมาก ถึงจำนวนบ้านน้อย ให้นำถือเอาจำนวนคนเป็นสำคัญ ประมาณราว 200 คน เป็นหมู่บ้านหนึ่ง

ข้อ 2 ถ้าเป็นที่ผู้คนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกัน ถึงจำนวนคนจะน้อย ถ้าจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้านแล้ว จะจัดให้เป็นหมู่บ้านหนึ่งก็ได้"

2.1.2 หลักเกณฑ์การจัดตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2526 เห็นชอบหลักเกณฑ์การจัดตั้งหมู่บ้านตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ ดังนี้

1) การจัดตั้งหมู่บ้าน หรือตำบลใหม่ ควรมองถึงปัญหาในระยะยาว และมองไปข้างหน้า ครอบคลุมถึงความพร้อมในด้านต่าง ๆ ความสะดวกในการปกครอง รายได้ของชุมชน จำนวนพลเมือง การให้บริการสาธารณสุขโรคไม่ควรถือเอาการเพิ่มของจำนวนพลเมืองแต่เพียงอย่างเดียว ถ้าท้องที่มีพลเมืองมาก มีรายได้พอเลี้ยงตนเองก็ควรจัดท้องที่นั้นเป็นองค์กรปกครองตนเองในรูปแบบ

แบบใดรูปแบบหนึ่ง หรืออาจตั้งผู้ช่วยผู้ใหญ่มากขึ้น เพื่อรับผิดชอบดูแลท้องที่นั้นๆ ใดๆ ไรไม่ควรแยกตั้งเป็นหมู่บ้านหรือตำบลขึ้นมาใหม่

2) หลักเกณฑ์การจัดตั้งหมู่บ้าน จะต้องเป็นชุมชนที่มีพลเมืองตั้งแต่ 400 คนขึ้นไป หรือมีจำนวนบ้านตั้งแต่ 40 บ้านขึ้นไป ห่างจากชุมชนเดิมประมาณ 6 กิโลเมตร และต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในหมู่บ้านเดิม สภาตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

3) ข้อยกเว้นสำหรับการพิจารณาจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นมาใหม่นั้น คณะกรรมการอาจพิจารณาให้จัดตั้งขึ้นได้เป็นกรณีพิเศษนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ หรือเป็นสภาพท้องที่ชายแดนที่มีหรืออาจจะมีปัญหาทางการเมือง หรือเป็นสภาพท้องที่ป่าเขาหรือทุรกันดาร ราชการประกาศจัดตั้งหมู่บ้านใหม่นั้น จัดทำได้โดยประกาศจังหวัด โดยได้รับอนุมัติและเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย

อย่างไรก็ดี กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่และกฎหมายอื่น ได้กำหนดให้มีการจัดรูปแบบการปกครองหมู่บ้านในลักษณะที่มีความมุ่งหมายพิเศษ ดังนี้

(1) หมู่บ้านชั่วคราว จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 22 ถึงมาตรา 26 บัญญัติว่า

"ถ้าในท้องที่อำเภอใดมีราษฎรไปตั้งชุมนุมทำการหาเลี้ยงชีพแต่ในบางฤดู และถ้าจำนวนราษฎรซึ่งไปตั้งทำการอยู่มากพอสมควร จะจัดเป็นหมู่บ้านได้ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เพื่อสะดวกแก่การปกครอง ก็ให้นายอำเภอประชุมราษฎรในหมู่บ้านนั้น เลือกว่าที่ผู้ใหญ่มากคนหนึ่งหรือหลายคนตามควรแก่กำหนดที่ว่าไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่นี้ ว่าที่ผู้ใหญ่นี้มีอำนาจและหน้าที่ทำผู้ใหญ่มากทุกประการ แต่มีลักษณะพิเศษที่มีหมายตั้งเป็นพิเศษเพื่อให้ปรากฏว่าผู้นั้นเป็นว่าที่ผู้ใหญ่มากเพียงเดือนนั้นถึงเดือนนั้น ตามกำหนดฤดูกาลที่ราษฎรจะตั้งชุมนุมกันอยู่เท่านั้น เมื่อราษฎรอพยพแยกย้ายกันไปแล้ว ก็ให้เป็นอันสิ้นตำแหน่งและหน้าที่เมื่อถึงฤดูใหม่ก็ให้เลือกตั้งใหม่อีกทุกราวไป

หมู่บ้านที่จัดขึ้นชั่วคราวนี้ ให้รวมอยู่ในกำนันตำบลท้องที่เดิม เว้นแต่ในท้องที่เป็นท้องที่ป่าเบญจพรรณห่างไกลจากกำนัน เมื่อมีจำนวนคนที่ไปตั้งอยู่

มาก หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรก็ให้เลือกและตั้งว่าที่กำนันได้โดยทานอง  
เดียวกับการตั้งว่าที่ผู้ใหญบ้าน"

(2) หมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพบ.) จัดตั้งขึ้นตาม  
พ.ร.บ.จัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522 มาตรา  
6 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ว่า

"การบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง ให้ถือเอา  
หมู่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่เป็นหลัก ส่วนการจะกำหนดให้  
หมู่บ้านใดหมู่บ้านหนึ่งหรือตั้งแต่สองหมู่บ้านขึ้นไป เป็นหมู่บ้านตามพระราชบัญญัตินี้  
ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศเป็นคราว ๆ ไป ตามความเหมาะสมแห่งสภาพ  
ท้องที่

การแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยุบเลิกหมู่บ้าน ให้กระทำโดย  
ประกาศกระทรวงมหาดไทย

การรวมหมู่บ้านต่างอำเภอมากำหนดเป็นหมู่บ้านอาสาพัฒนา  
และป้องกันตนเองจะกระทำมิได้"

การจัดตั้งหมู่บ้าน อพบ. มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความมั่นคง  
ในระดับหมู่บ้าน ต่อสู้กับการแทรกซึมและบ่อนทำลายของฝ่ายตรงข้าม โดยการ  
เพิ่มระบบการบริหารงานหมู่บ้านให้มีองค์กรที่เข้มแข็งขึ้น โดยเฉพาะการเพิ่มองค์  
การบริหารในรูปของคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นคณะกรรมการกลาง (ทำหน้าที่บริหาร)  
และกรรมการฝ่ายกิจการต่าง ๆ (ทำหน้าที่ช่วยบริหารและปฏิบัติ) กับให้มีอำนาจ  
หน้าที่เพิ่มมากขึ้น เพื่อช่วยองค์กรการปกครองเดิมที่มีอยู่ตามกฎหมายลักษณะปก-  
ครองท้องที่ อันได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ในการบริหารงานหมู่บ้านให้  
ดียิ่งขึ้น และให้หมู่บ้านมีรายได้ของตนเองพอสมควร

ดังนั้น หมู่บ้าน อพบ. จึงมิใช่การจัดตั้งหมู่บ้านใหม่ แต่เป็น  
การปรับระบบการบริหารของหมู่บ้านที่ประกาศจัดตั้งตามกฎหมายลักษณะปกครอง  
ท้องที่เดิมให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

3. หมู่บ้านในเขตกรุงเทพมหานครชั้นนอก จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.  
ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้บัญญัติให้จัดรูปแบบการ  
ปกครองของกรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และแบ่งพื้นที่การบริหารออก

เป็นเขตและแขวง แต่ พ.ร.บ.ดังกล่าวมิได้มีการยกเลิกหมู่บ้านในเขตชั้นนอก (อำเภอชั้นนอกเดิมของจังหวัดนครหลวงกรุง เทพธนบุรี) ซึ่งได้จัดรูปแบบหมู่บ้านตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แต่อย่างไรก็ดี ในเขตชั้นนอกจึงยังจัดรูปแบบการปกครองหมู่บ้านตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่อยู่ และตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครดังกล่าวยังคงกำหนดให้มีตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนันและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ที่มีอยู่แล้วก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงไว้ที่มีอยู่ต่อไปจนกว่าจะหมดความจำเป็น

2.2 ผู้บริหารงานระดับหมู่บ้าน ตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 9 ได้บัญญัติให้มีผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง และมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหมู่บ้านละสองคน เว้นแต่หมู่บ้านใดมีความจำเป็นต้องมีมากกว่าสองคน ให้ขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย หรือหมู่บ้านใด ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ ก็ให้มีได้ตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยจะเห็นสมควร และตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช พ.ศ. 2457 (มาตรา 28 ตรี) หมู่บ้านหนึ่งให้มีคณะกรรมการหมู่บ้านคณะหนึ่ง มีหน้าที่เสนอข้อแนะนำ และให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้าน เกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติ ตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้น ผู้บริหารงานระดับหมู่บ้าน อาจแยกตามลักษณะของงานได้ดังนี้

2.2.1 ผู้ปกครองหมู่บ้าน ประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

2.2.2 คณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นคณะบุคคลที่มีหน้าที่ให้คำแนะนำ ปรีกษา และช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้านในการปกครองและบริการงานภายในหมู่บ้าน รวมทั้งฝ่ายกิจการต่าง ๆ ของคณะกรรมการหมู่บ้าน ปัจจุบันมี 2 รูปแบบ ได้แก่

1) คณะกรรมการหมู่บ้าน ตามมาตรา 28 ตรี แห่ง พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

2) คณะกรรมการหมู่บ้าน อพบ. ตาม พ.ร.บ.จัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนา และป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522 (เฉพาะในบางพื้นที่ที่กระทรวงมหาดไทยประกาศจัดตั้ง เป็นหมู่บ้าน อพบ.)

2.3 การเลือกผู้หมู่บ้าน ตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 19 ได้บัญญัติว่า การที่ต้องเลือกผู้หมู่บ้านขึ้นใหม่นั้น อาศัยเหตุ 2 ประการ คือ ถ้าลูกบ้านในหมู่บ้านตลิ่งชัน เมื่อกำนัน นายตำบล และผู้หมู่บ้านในตำบลนั้นปรึกษากันเห็นว่า จำนวนคนในหมู่บ้านตลิ่งชันเกินกว่าความสามารถในผู้หมู่บ้านคนเดียวจะดูแลปกครองให้เรียบร้อยได้ ให้กำนันนำความแจ้งต่อกรรมการอำเภอให้พิจารณาด้วยอีกชั้นหนึ่ง แล้วให้กรรมการอำเภอบอกเข้าไปยังผู้ว่าราชการเมือง เมื่อผู้ว่าราชการเมืองเห็นสมควรแล้ว ก็ให้ตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่ และเลือกผู้หมู่บ้านเพิ่มเติมขึ้นใหม่ได้ หรือถ้าผู้หมู่บ้านหมู่ใดว่างลง ให้คัดเลือกผู้หมู่บ้านขึ้นใหม่ภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ทราบการว่างนั้น

สำหรับหลักเกณฑ์การเลือกผู้หมู่บ้าน ได้กำหนดตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 13 โดยได้บัญญัติหลักเกณฑ์การเลือกผู้หมู่บ้านไว้ว่า ในการเลือกนั้นให้กรรมการอำเภอเป็นประธาน พร้อมด้วยกำนันหรือผู้หมู่บ้านในตำบลนั้น อย่างน้อยหนึ่งคน วิธีเลือกจะกระทำโดยลับหรือโดยเปิดเผยก็ได้ เมื่อราษฎรส่วนมากที่มาประชุมเลือกผู้ใดแล้ว ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้หมู่บ้าน แล้วให้กรรมการอำเภอรายงานไปยังข้าหลวงประจำจังหวัด เพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน ในกรณีที่ผู้รับเลือกมีคะแนนเสียงเท่ากันให้จับสลาก และผู้หมู่บ้านอยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี นับแต่วันที่ราษฎรเลือก ซึ่งรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติในการเลือกผู้หมู่บ้าน ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้หมู่บ้าน พ.ศ. 2535

2.4 คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้หมู่บ้าน ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 12 บัญญัติให้ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้หมู่บ้านต้องมีคุณสมบัติ และไม่อยู่ในลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

2.4.1 มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

2.4.2 อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ในวันรับเลือก

2.4.3 มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี จนถึงวันเลือกและเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน

2.4.4 เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ

2.4.5 ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

2.4.6 ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพ วิกลจริต จิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ติดยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

2.4.7 ไม่เป็นข้าราชการประจำ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง พนักงานส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หรือลูกจ้างของเอกชน

2.4.8 ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม

2.4.9 ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษไล่ออกหรือปลดออก ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปี นับแต่วันถูกไล่ออก หรือปลดออก

2.4.10 ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปี นับแต่วันพ้นโทษ

2.4.11 ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิดดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ใช้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดินในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

2.4.12 ไม่เป็นผู้ลาออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และยังไม่พ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับอนุญาตให้ลาออก

2.4.13 ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา 14 (6) (7) และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก

2.4.14 ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

2.4.15 มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้ที่มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยกเว้นหรือผ่อนผันได้

2.5 อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ได้บัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

2.5.1 ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ปกครองบรรดาราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้าน (มาตรา 10)

2.5.2 ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าของราษฎรในหมู่บ้านของตน ตามมาตรา 27 ได้บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่และอำนาจในทางปกครอง และรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร ดังนี้

1) มีอำนาจหน้าที่ที่จะรักษาความสงบและความสุขสำราญ ช่วยป้องกันความทุกข์ภัยของลูกบ้านตามสมควร และที่สามารถจะทำได้ การที่กล่าวนี้ ถ้าสมควรจะต้องปรึกษาหารือ และช่วยกันกับเพื่อนผู้ใหญ่บ้านที่ดี กับ กำนันที่ดี ก็เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องปฏิบัติให้สมควรแก่การที่จะรักษาประโยชน์ และความสุขของลูกบ้าน ซึ่งได้มอบไว้ให้เป็นธุระ

2) ถ้าความทุกข์ภัยเกิดแก่ลูกบ้าน ซึ่งจะต้องขอความช่วยเหลือจากรัฐบาล เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะนำความแจ้งต่อเจ้าพนักงานปกครอง ตั้งแต่กำนัน นายอำเภอ เป็นต้น ขึ้นไปโดยลำดับ

3) ถ้ารัฐบาลจะประกาศ หรือจะส่งราชการใดให้ราษฎรทราบ เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะรับข้อความอันนั้นไปแจ้งแก่ลูกบ้านของตนให้ทราบ



- 4) เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะทำบัญชีสามะโรนคริว  
ในหมู่บ้านของตน และคอยแก้ไขบัญชีนั้นให้ถูกต้องเสมอ
- 5) ถ้าผู้ใหญ่บ้านรู้เห็นเหตุการณ์แปลกประหลาดอัน  
ใดที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน ซึ่งอาจจะเป็นคนหรือโทษแก่ราชการบ้านเมืองก็ดี  
แก่ประชาชนก็ดี ให้รีบนำความแจ้งต่อนายตำบลของตน
- 6) ถ้ามีคนแปลกหน้านอกสามะโรนคริวหมู่บ้านนั้น เข้า  
มาอาศัย เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน จะต้องไปตามให้รู้จักและรู้เห็นเหตุการณ์ที่มา  
อาศัย ถ้าเห็นว่าไม่ได้มาโดยสุจริตให้เอาตัวผู้นั้นส่งกำนันนายตำบลของตน
- 7) ถ้าเกิดเหตุกลางจลก็ติ ชกกันตายก็ติ ตีชิงก็ติ ปล้น  
ทรัพย์ก็ติ หรือไฟไหม้ก็ติ หรือเหตุร้ายสำคัญอย่างใด ๆ ในหมู่บ้านของตน หรือใน  
หมู่บ้านที่ใกล้เคียง อันสมควรจะช่วยได้ เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านจะต้องเรียกลูก  
บ้านของตนออกช่วยต่อสู้ติดตามจับผู้ร้าย เอาของกลางคืน หรือดับไฟ หรือช่วย  
อย่างอื่นที่สมควรโดยเต็มกำลัง
- 8) ผู้ใหญ่บ้านเห็นลูกบ้านของตนคนใด แสดงความ  
อาฆาตมาดร้ายแก่ผู้อื่นก็ติ หรือเป็นคนจรจัดไม่ปรากฏการทามาหาเลี้ยงชีพ และ  
ไม่สามารถจะชี้แจงให้เห็นความบริสุทธิ์ของตนได้ก็ติ ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจที่จะเรียก  
ลูกบ้านคนนั้นมาไต่ถาม และว่ากล่าวสั่งสอน ถ้าไม่ฟังให้เอาตัวส่งกำนันจัดการ  
ตามกฎหมาย
- 9) ควบคุมดูแลลูกบ้านให้ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะต้องพึง  
กระทำตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- 10) ฝึกหัดอบรมให้คนไทยรู้จักหน้าที่และกระทำการ  
ในเวลารบ
- 11) ทำการอบรมสั่งสอน หรือชี้แจงข้อราชการแก่  
ราษฎรในการนี้ให้เรียกราษฎรมาประชุมไต่ถามครั้งคราวที่สมควร
- 12) บำรุงและส่งเสริมการอาชีพของราษฎรในทาง  
เกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม
- 13) ตรวจตราและรักษาประโยชน์ในการอาชีพของ  
ราษฎร

14) สั่งให้ราษฎรช่วยเหลือในการสาธารณประโยชน์ เพื่อบำบัดป้องกันภัยอันตราย ซึ่งมีมาเป็นสาธารณะโดยฉุกเฉิน และให้ทำการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ราษฎรผู้ประสบสาธารณภัย

15) จัดการป้องกันโรคติดต่อ หรือโรคระบาดซึ่งเกิดขึ้น หรือจะเกิดขึ้นในหมู่บ้าน เพื่อมิให้ติดต่อลุกลามมากไป

16) จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อย และต้องด้วย สุขลักษณะ

17) จัดให้มีการประชุมกรรมการหมู่บ้าน

18) ปฏิบัติการตามคำสั่งของกำนันหรือทางราชการ และรายงานเหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้านให้กำนันทราบ เพื่อให้กำนันรายงานต่อ คณะกรรมการอำเภอ

19) กระทำหน้าที่เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทาง ราชการได้แนะนำ

2.5.3 ผู้ใหญ่บ้านเป็นพนักงานฝ่ายปกครองในการปฏิบัติการ ตามหน้าที่ จึงถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ตามมาตรา 28 ได้บัญญัติให้ ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่และอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา ดังนี้

1) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน ต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลให้ทราบ

2) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อผู้ใหญ่นั้นให้ทราบ

3) เมื่อตรวจพบของกลางที่ผู้กระทำความผิดกฎหมายมีอยู่ กิติ หรือสิ่งของที่สงสัยว่าได้มาโดยการกระทำความผิดกฎหมาย หรือเป็นสิ่งของสำหรับ ใช้ในการกระทำความผิดกฎหมาย กิติ ให้จับสิ่งของนั้นไว้ และรีบนำส่งต่อกำนันนายตำบล

4) เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำความผิดกฎหมาย กิติ หรือมีเหตุสงสัยว่าเป็นผู้ที่ได้กระทำความผิดกฎหมาย กิติ ให้จับตัวผู้นั้นไว้ และรีบนำส่ง ต่อกำนันนายตำบล

5) ถ้ามีหมายหรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการ ให้จับ

ตัวผู้ใดในหมู่บ้านนั้น เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ที่จะจับผู้นั้น และรีบส่งต่อกำนัน หรือกรรมการอำเภอตามสมควร

6) เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้นหรือ ำห้ยึดผู้ใหญ่บ้านต้องจัดการให้เป็นไปตามหมาย

อนึ่ง ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบ เรียบร้อย พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 28 จัตวา ได้บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ ำให้อาวุธปืน ของทางราชการได้

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านยังมีปรากฏอยู่ในกฎหมายระเบียบ และข้อบังคับอื่น ๆ อีกมากมาย ซึ่งอาจสรุปได้ว่า ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องกระทำตามกฎหมายในด้าน การรักษาความสงบเรียบร้อย และการปกครองในหมู่บ้าน ป้องกันแก้ไขทุกข์ภัย ของลูกบ้านในเรื่องต่าง ๆ เท่าที่สามารถจะกระทำได้ รักษาผลประโยชน์ ทานุ บารุงสิ่งสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ ในหมู่บ้านให้อยู่ในสภาพดี จัดทำบัญชีสำมะโนครัวของลูกบ้านให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ รวมทั้งนำข่าวของทางราชการไปแจ้งให้ ลูกบ้านทราบ และปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือนโยบายของทางราชการ จัด ำให้มีการประชุมกรรมการหมู่บ้านนวาระอันสมควร และที่สำคัญคือกระทำหน้าที่ เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ราชการให้คำแนะนำ

จากการศึกษาเกี่ยวกับความเป็นมาในการปกครอง ระดับตำบล และหมู่บ้าน การปกครองตำบล และหมู่บ้านในปัจจุบัน ซึ่งรวมถึง การศึกษาอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในด้านต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่า การปกครองตำบลและหมู่บ้านเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 68 โดยมี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นหัวหน้าปกครองดูแลตำบล หมู่บ้าน ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่ อำเภอมอบหมาย หากทางราชการมีงานหรือนโยบายอันใดก็ได้มีการมอบหมายกัน เป็นทอด ๆ จนกระทั่งในที่สุดก็เป็นหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่จะต้องปฏิบัติจัด ทา เพราะฉะนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นจุดรวมที่ความต้องการของราษฎรใน ตำบลหมู่บ้านสามารถพบกับความต้องการของทางราชการ การจัดระเบียบการ

ปกครอง เช่นนี้ก่อให้เกิดความมั่นคงแก่ประเทศได้มาก เพราะในขณะที่ทางการไม่  
 อาจจัดเจ้าหน้าที่เข้าไปทำการปกครองได้ทั่วถึงและเพียงพอก็ได้กำหนดให้กำนัน  
 ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำหน้าที่เป็นตัวแทน และเป็นหูเป็นตาของทาง  
 ราชการ เป็นผู้ถ่ายทอดนโยบายของรัฐไปแจ้งให้ราษฎรในตำบลหมู่บ้านทราบ และช่วย  
 อำนวยบริการสาธารณะของรัฐให้กับราษฎรในท้องที่ของตน ในขณะที่เดียวกันกำนัน  
 ผู้ใหญ่บ้าน ก็เป็นตัวแทนของราษฎรในการติดต่อกับทางราชการด้วย กล่าวได้ว่า  
 เป็นสื่อเชื่อมโยงที่สำคัญระหว่างรัฐบาลและประชาชนในชนบท การควบคุมดูแล  
 ความสงบเรียบร้อยภายในและความมั่นคงปลอดภัยของประเทศในท้องที่ต่าง ๆ ก็  
 ยังกระทำผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นสำคัญ ด้วยเหตุผลดังกล่าว การจัดระเบียบ  
 การปกครองตำบล หมู่บ้าน จึงเน้นที่การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล การรักษา  
 ความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรในท้องที่  
 การพัฒนาชนบท รวมทั้งการเสริมสร้างแนวความคิดและแนวทางปฏิบัติทางประชา  
 ชาติไทยของราษฎรที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลด้วยในขณะเดียวกัน

จึงกล่าวได้ว่า อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มี  
 ค่อนข้างมาก และมีผลต่อความสงบสุข และความเป็นอยู่ของประชาชนในตำบลหมู่  
 บ้านทั้งหมด การดูแลเอาใจใส่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นสิ่งสำคัญ แต่ถ้ากำนัน  
 ผู้ใหญ่บ้าน ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม  
 ย่อมเกิดผลเสียหายต่อการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแน่นอน ดังนั้น ผู้ศึกษาจึง  
 ได้ดำเนินการศึกษาผลกระทบของการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่  
 บ้าน ต่อการบริหารราชการแผ่นดินในตอนต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย